INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW: **"LAW AND WORLD"**
January 2021 (№16). Volume 7; Issue 1; Page No. 17-25
https://doi.org/10.36475/7.1.2
www.lawandworld.ge
ISSN: 2346-7916 (Print); ISSN: 2587-5043 (Online)

The Course and Consequences of Justice Reform in Georgia

Tatia Dolidze
Ph.D. in Law, European University, Associate Professor

ABSTRACT

Judicial reform in Georgia has been in progress since the 90s. Significant changes have been made within the reform since 2012, including numerous positive changes that have taken place, namely:

- Concrete steps were taken to free the High Council of Justice from political influence;
- The activities of the Council of Justice have become much more transparent;
- The role of the self-government of judges has increased;
- An electronic case distribution system has been implemented;
- The electronic services in court have improved;
- Statistics on administrative case decisions have improved;
- Improved statistics on criminal case decisions;

Nevertheless, there are still significant problems in the judiciary. These problems concern both the review of cases and the management of the judiciary in general. These problems include:

- Independence and impartiality of the judiciary;
- Transparency of court hearings;
- Violation of the rule of witness interrogation;
- Low public confidence in the judiciary;
- Delayed cases;
- Overloaded court system.

In this paper, the author has reviewed the positive steps in detail, taken for judicial reform. The main shortcomings in the current judicial system have also been discussed in detail. In this paper, the author offers her own opinions in order to eliminate the existing problems. At the end, special attention is paid to the need of bringing the justice system and the education system closer.

KEYWORDS: Justice, Judge, Trust

Judicial reform in Georgia started as early as the 90s. Since then, judicial reform has gone through numerous stages. Since the beginning of the reform until today, improving the justice system has been one of the most relevant issues for the country.

It would not be an exaggeration to say that in 2012, with the change of government in Georgia, Judicial reform acquired a completely new connotation. In 2012, as well as today, the justice system was a priority for the government of that time and for society as well. Therefore, since 2012, the Judicial reform has been practically taken with a completely new approach, and many significant, positive steps have been taken in this direction[1]. Namely:

- Some positive legislative changes have been made to reform the High Council of Justice. In this case, the main goal was to free the Council from political influence and to balance the excessive power concentrated in the hands of this institution[2];

1 Official Website of the Supreme Court of Georgia: https://court.ge/geo_court-reform.

2 Transparency International Georgia, The State of the Judiciary, 2016, pp. 5-7.

- The transparency of the system and the self-governing role of judges has increased. Including the website of the High Council becoming much more public, information about important events is posted on it, etc.[3];
- Judicial statistics have changed, the number of decisions in administrative cases in favor of the state have substantially reduced. For example, in 2012, 79% of disputes were resolved in favor of the state, while already in 2015 this figure was reduced to 53%;
- There are significant changes in terms of statistics of judicial proceedings the criminal cases. The record high rate of convictions prior 2012 have halved as of today;
- An electronic case distribution system has been launched;
- Some electronic services in the court have been improved to a certain extent;
- Selection of judges has become a relatively public process. For example, the selection of Supreme Court judges was practically broadcasted live. Obviously the results turned out to be quite mixed for many people, but this was the first precedent of public selection in Georgia4.

Nevertheless, the issue of judicial independence remains a fundamental problem. We must remember that when we talk about the independence of the judiciary, we are talking about its independence not only from external factors, but also from internal influences. The High Council of Justice is one of the most problematic bodies in this regard. It was clear and expressed in a number of conclusions by international organizations that during the election of the head of the Council in 2015 the decision was made mostly according to personal preferences than the law. As a result, this clearly means that the court still has internal influences that call its independence into question. This is why there are still questions about the courts' impartiality, independence and possible corruption risks concerning high-profile cases.

One of the dubious circumstances is the massive statistics on the use of conviction. More than 90% of the convictions requested by the prosecution have been unconditionally upheld by the court, which clearly raises the suspicion that the court is still under the influence from the prosecution bodies.

No less of a problem is the issue of communication among witnesses called to court. It is a well-known fact that for the credibility of a witness testimony, it is important for the witnesses not to have communication with each other. Unfortunately, this is often impossible to achieve, and in practice there are many cases when people summoned to court talk to each other in the corridor or in the court yard.

The transparency of the sessions is also somewhat problematic. There are cases when the interested individuals are not allowed to attend the sessions, because the meeting rooms often don't have enough space for all of them, which cast a shadow over the transparency of the meetings. With the technical solutions we have nowadays, we think it would be appropriate for the court to provide broadcasts of public hearings in large halls, and thus solve this problem.

The conclusions of international organizations have repeatedly mentioned the bias when discussing political cases. The same conclusions indicate particular cases where officials attempted to pressure the court.

In addition to the above-listed ones, one of the main problems is the lack of effective judicature in the country. Within the present study, we interviewed about one hundred business operators, most of whom apparently prefer to avoid solving legal issues through the courts because they know that this process will be time-consuming and will require irrational expenses. Ultimately, such a tendency is extremely dangerous, as it will inevitably lead to the disintegration of state institutions and solving the legal problems according to the so-called "thief in law" methods.

Another substantial problem is that any judicial proceeding can take a very long time. Decisions on some cases are reached so late that the party no longer has a legal interest in getting the result. There are still such cases in my proceedings, for example, a hearing in the Court of Appeals still has not been scheduled for the appeal filed in spring of 2019. In another case, the party has been waiting for the decision of the district court for 2 years. In order to economically develop the country, to attract investments – a safe, comfortable business environment must be created in the country, which is simply unthinkable without efficient, timely, realistic and objective judiciary. It seems as if the whole reform is completely focused on independence of the Judiciary and we have forgotten about effectiveness of this institution, the issues of its management.

One of the reasons the Judiciary works with such delays is the system overload. Today, the judiciary is overloaded with the accumulated cases, which clearly hinders processing of the cases. A big problem is that the microfinance organizations and various financial institutions have filed numerous appeals. For exam-

3 Official website of the High Council of Justice: http://hcoj.gov.ge/?l=2.

4 Transparency International Georgia, The State of the Judiciary, 2016, pp. 8-10.

ple, during the pandemic, the issue of e-registration has become even more critical as microfinance organizations have filed hundreds of cases electronically, which added to the pressure on the already overcrowded judiciary.

A big problem is acquiring information from the court. For example, the court hotline often does not answer incoming calls at all. In case they answer, the center will redirect you to the office of the relevant judge where, to put it mildly, you should be very lucky to be answered. In the regions, district courts use electronic services less, which makes the work process much more hindered.

We need to remember that the judiciary is a service that the state offers to people and, like any service, it requires rational management. There should be a fundamental change in the system management style itself, if internal resources are not enough for this, there could be used a so-called outsource service to diagnose the problem and solve it. A number of large ministries in Georgia have already applied a similar solution.

Although virtually there is no conference, event or gathering where I, personally, haven't addressed this, unfortunately nothing changes from year to year. The system is still distanced from higher education. In fact, in my opinion, judicial reform begins not with the judiciary or the High Council of Justice, but with legal education. It is necessary for the judiciary to be closer to the university education and primarily the style of court internship should be changed. Nothing has changed in this regard over the years. The internship is very formalized, the internship of students is mainly limited to doing very technical work and is less focused on acquiring practical skills. To make an internship effective in the court, it's better to accept a relatively small number of students for the internship, but to make their practice more productive, namely:

- First of all, we should define the competencies, knowledge and skills that the student should acquire as the result of an internship;
- We need to write down the methodology by which a student should acquire the specific skills;
- The internship process should be established within a specific time frame;
- There should be a system and / or method that will assess whether the student has gotten through the internship process, whether they have received the knowledge that was planned within the internship;
- The internship period of the students should be counted as a working experience.

For educational purposes, it is recommended to create a unified electronic database of court decisions of lower courts. On the one hand this will increase public confidence and on the other hand it will help the next generation to refer to, use, learn from the court decisions.

And finally, we should know that there is no issue more important than the judicial reform, on which the democracy, economic development, order and well-being of the country depends.

BIBLIOGRAPHY:

1. Constitution of Georgia (In Georgian);
2. Law on courts of Georgia (In Georgian);
3. Transparency International Georgia, The State of the Judiciary (2012-2016), 2016 year (In Georgian).

NOTES:

1. Official Website of the Supreme Court of Georgia: https://court.ge/geo_court-reform (In Georgian);
2. Transparency International Georgia, The State of the Judiciary, 2016, pp. 5-7 (In Georgian);
3. Official website of the High Council of Justice: http://hcoj.gov.ge/?l=2 (In Georgian);
4. Transparency International Georgia, The State of the Judiciary, 2016, pp. 8-10 (In Georgian).

მართლმსაჯულების რეფორმის მიმდინარეობა და შედეგები საქართველოში

თათია დოლიძე
სამართლის დოქტორი,
ევროპის სასწავლო უნივერსიტეტი, ასოცირებული პროფესორი

საკვანძო სიტყვები: სასამართლო, მოსამართლე, ნდობა

სასამართლო რეფორმა საქართველოში, ჯერ კიდევ 90-იან წლებში დაიწყო. მას მერე სასამართლო რეფორმამ არაერთი ეტაპი გაიარა. რეფორმის დაწყებიდან დღემდე მართლმსაჯულების სისტემის გაუმჯობესება ერთ ერთი ყველაზე აქტუალური საკითხია ქვეყანაში.

გადამეტებული არ იქნება თუ ვიტყვით რომ საქართველოში 2012 წელს, ხელისუფლების ცვლილებასთან ერთად, სასამართლო რეფორმამ სრულიად ახალი ელფერი შეიძინა. 2012 წელს, ისევე როგორც დღეს, მართლმსაჯულების სისტემა წარმოადგენდა მაშინდელი ხელისუფლებისა და საზოგადოების პრიორიტეტად. ამიტომ, 2012 წლიდან პრაქტიკულად სრულიად ახალი შემართებით გაგრძელდა სასამართლო რეფორმა და ამ მიმართულებით არაერ მნიშვნელოვანი, პოზიტიური ნაბიჯი იქნა გადადგმული[1]. კერძოდ:

- გარკვეული დადებითი საკანონმდებლო ცვლილებები იქნა განხორციელებული იუსტიციის საბჭოს რეფორმირებისთვის. ამ შემთხვევაში ძირითად მიზანს წარმოადგენდა იუსტიციის საბჭოს პოლიტიკური გავლენებისაგან გათავისუფლება და ამ ინსტიტუციის ხელში თავმოყრილი გადამეტებული ძალაუფლების დაბალანსება.[2]
- გაიზარდა სისტემის გამჭვირვალობა და მოსმაართლეთა თვითმმართველობის როლი. მათ შორის იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ვებ-გვერდი გახდა გაცილებით უფრო საჯარო, მასზე ხდება მნიშვნელოვანი ღონისძიებების შესახებ ინფორმაციის განთავსება და ა.შ.[3]
- შეიცვალა სასამართლო სტატისტიკა, ადმინისტრაციულ საქმეებზე არსებითად შემცირდა სახელმწიფოს სასარგებლოდ მიღებულ გადაწყვეტილებათა რაოდენობა. მაგალითად, 2012 წელს სახელმწიფოს სასარგებლოდ გადაწყდა დავათა 79%, ხოლო უკვე 2015 წელს ეს მაჩვენებელი 53% შემცირებულია;
- მნიშვნელოვანი ცვლილებებია სისხლის სამართლის საქმეთა განხილვის სტატისტიკის ჭრილში. 2012 წლამდე გამამტყუნებელ განაჩენთა რეკორდულად მაღალი მაჩვენებელი დღეის მდგომარეობით განახევრებულია;
- ამოქმედდა საქმეთა განაწილების ელექტრონული სისტემა;
- გარკვეულწილად დაიხვეწა სასამართლოში ცალკეული ელექტრონული სერვისები;
- მოსამართლეთა შერჩევა გახდა შედარებით საჯარო პროცესი. მაგალითად უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების შერჩევა პრაქტიკულად პირდაპირ ეთერში გადაიცემოდა. ცხადია შედეგები ბევრისთვის საკმაოდ არაერთგვაროვანი აღმოჩნდა მაგრამ ეს იყო საჯარო შერჩევის პირველი პრეცედენტი საქართველოში.[4]

მიუხედავად ამისა, კვლავ ძირეულ პრობლემად რჩება სასამართლოს დამოუკიდებლობის საკითხი. უნდა გვახსოვდეს რომ როდესაც ვსაუბრობთ სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე, აქ საუბარია სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე არა მხოლოდ გარე ფაქტორებისაგან, არამედ შიდა გავლენებისაგან. ამ მხრივ იუსტიციის უმაღლესი საბჭო ერთ ერთი ყველაზე პრობლემური ორგანოა. 2015 წელს საბჭოს ხელმძღვანელის არჩევისას ცალსახა იყო და ეს არაერთი საერთაშორისო ორგანიზაციის დაკსვნაში დაფიქსირდა რომ გადაწყვეტილება

---

1 საქართველოს უზენაესი სასმაართლოს ოფიციალური ვებგვერდი: https://court.ge/geo_court-reform

2 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, სასამართლო სისტემის მდგომარეობა,2016, გვ 5-7.

3 იუსტიციის უმაღლესი საბჭოს ოფიციალური ვებ-გვერდი: http://hcoj.gov.ge/?l=2

4 საერთაშორისო გამჭვირვალობა საქართველო, სასამართლო სისტემის მდგომარეობა,2016, გვ. 8-10.

მიიღებოდა უფრო პირადი განწყობებით ვიდრე კანონით. შედეგად ცხადია ეს ნიშნავს იმას რომ სასამართლოში ჯერ კიდევ არის ისეთი შიდა გავლენები რომელიც ეჭვქვეშ აყენებს მის დამოუკიდებლობას. სწორედ ამიტომ, დღემდე რჩება კითხვის ნიშნები გახმაურებული საქმეების განხილვისას სასამართლოს მიუკერძოებლობის, დამოუკიდებლობასა და შესაძლო კორუფციის რისკებთან დაკავშირებით.

ერთ ერთ საეჭვო გარემოებას წამროადგენს აღკვეთის ღონისძიებათა გამოყენების მასიური სტატისტიკა. ბრალდების მხარის მიერ შუამდგომლობით მოთხოვნილი აღკვეთის ღონისძიებათა 90% მეტი უპირობოდ არის დაკმაყოფილებული სასამართლოს მხრიდან, რაც ცხადია ბადებს ეჭვს მასზედ რომ სასამართლო კვლავ პროკურატურის ორგანოთა გავლენის ქვეშ არის.

არანაკლებ დიდი პრობლემაა, სასამართლოში გამოძახებული მოწმეების კომუნიკაციის საკითხი. საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტია რომ მოწმის ჩვენების სანდოობისთვის, მნიშვნელოვანია მოწმეებს არ ქონდეთ ურთიერთობა ერთმანეთთან. სამწუხაროდ ამის მიღწევა ხშირ შემთხვევაში შეუძლებელია და პრაქტიკაში მრავლად შეხგვდებათ შემთხვევა როდესაც სასამართლოში დაბარებულ პირებს, დერეფანსა თუ სასამართლოს ეზოში აქვთ ერთმანეთთან ურთიერთობა.

ნაწილობრივ პრობლემაა სხდომათა საჯაროობა. არის შემთხვევები როდესაც დაინტერესებულ პირებს არ ეძლევათ საშუალება დაესწრონ სხდომებს. საქმე იმაშია რომ სხდომათა დარბაზები ხშირ შემთხვევაში ყველა დაინტერესებულ პირებს ვერ იტევს, საბოლოო ჯამში ჩრდილი ადგენა სხდომათა საჯაროობას. დღევანდელი ტექნიკური შესაძლებლობების პირობებში, ვფიქრობთ არ იქნება ურიგო საჯარო სხდომების ტრანსლაცია სასამართლომ უზურნველყოს დიდ დარბაზებში რაც მოხსნიდა ამ პრობლემას.

საერთაშორისო ორგანიზაციების დასკვნებში არაერთხელ იქნა აღნიშნული პოლიტიზირებულ საქმეთა განხილვის ტენდენციურობა. ამავე დასკვნებში დაფიქსირებულია ცალკეული ფაქტები როდესაც თანამდებობის პირთა მხრიდან ადგილი ჰქონდა ზეწოლის მცდელობას სასამართლოზე.

ზემოთ აღნიშნული პრობლემების გარდა, ერთ ერთი ძირეული პრობლემაა ეფექტური მართლმსაჯულების არ არსებობა ქვეყანაში. წინამდებარე კვლევის ფარგლებში ჩვენს მიერ გამოკითხულ იქნა ასამდე ბიზნეს ოპერატორი, რომელთა დიდი ნაწილი ამჯობინებს თავი აარიდოს სასამართლოს გზით სამართლებრივი პრობლემების მოგვარებას რადგან იციან რომ ეს პროცესი დროში გაიწელება და მოუწევთ არარაციონალური ხარჯების გაღება. საბოლოო ჯამში, ასეთი ტენდენცია უაღრესად საშიშია, რადგან ის აუცილებლად მიგვიყვანს სახელმწიფო ინსტუტიციების რღვევასა და სამართლებრივი პრობლემების ე.წ. ქურდული მეთოდებით გადაჭრასთან.

უდიდესი პრობლემაა ისიც, რომ ნებისმიერი სასამართლო დავა ძალიან დიდი ხანი იწელება დროში. ცალკეულ საქმეებზე გადაწყვეტილება დგება იმდენად გვიან რომ მხარეს აღარ გააჩნია სამართლებრივი ინტერესი მიიღოს შედეგი. ჩემს წარმოებაში დღემდე არის არარერთი ასეთი საქმე, მაგალითად, 2019 წლის გაზაფხულზე შეტანილ სააპელაციო საჩივარზე დღმედე არ ჩანიშნულა სააპელაციო სასამართლოში სხდომა. ერთ ერთ საქმეზე კი მხარე 2 წელია ელოდება რაიონული სასამართლოს გადაწყვეტილებას. ქვეყნის ეკონომიკური განვითარების, ინვესტიციების მოზიდვისათვის ქვეყანაში უნდა შეიქმნას ბიზნესისათვის უსაფრთხო, კომფორტული გარემო, რომლის არსებობა უბრალოდ წარმოუდგენელია ეფექტური, დროული, რეალისტური და ობიექტური მართლმსაჯულების გარეშე. იქმნება შთაბეჭდილება თითქოს, მთლიანად რეფორმა სრულად არის გადართული სასამართლოს დამოუკიდებლობაზე და ჩვენ მიგვავიწყდა ამ ინსტიტუციის ეფექტურობა, მისი მართვის საკითხები.

სასამართლო სისტემის ასეთი შეფერხებებით მუშაობის ერთ ერთი მიზეზია სისტემის გადატვირთულობა. დღესდღეობით სასამართლო სისტემა ძალიან გადატვირთულია დაგროვილი საქმეებით რომელთა გამო ცხადია ფერხდება საქმეთა განხვილა. დიდი პრობლემაა მიკრო საფინანსო ორგანიზაციებისა და სხვადასხვა ფინანსური ინსტიტების მიერ მასიურად შეტანილი სარჩელები. მაგალითად, პანდემიის პირობებში, ელექტრონული რეგისტრაციის ამოქმედებისას ეს საკითხი კიდევ უფრო მწვავედ დადგა რადგან მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებმა ასობით საქმე შეიტანეს ელექტრონულად რაც კიდევ დამატებითი წნეხი აღმოჩნდა ისედაც გადატვირთული სასამართლო სისტემისთვის.

უდიდესი პრობლემაა სასამართლოდან ინფორმაციის მიღება, მაგალითად, ხშირად სასამართლოს ცხელი ხაზი საერთოდ არ პასუხობს შემოსულ ზარებს. პასუხის შემთვევაში კი ცენტრი გამისამართებთ შესაბამისი მოსამართლის

აპარატში სადაც რბილად რომ ვთქვათ ძალიან უნდა გაგიმართლოთ რომ გიპასუხონ. რეგიონებში, რაიონულ სასმაართლოებში სასამართლოები ნაკლებად იყენებენ ელექტრონულ სერვისებს რის გამოც სამუშაო პროცესი გაცილებით შეფერხებულია.

ჩვენ უნდა გვახსოვდეს, რომ სასამართლო სისტემა არის სერვისი, რომელსაც სახელმწიფო სთავაზობს ადამიანებს და როგორც ნებისმიერი სერვისი, ისიც საჭიროებს რაციონალურ მართვას. უნდა მოხდეს უშუალოდ სისტემის მენეჯმენტის სტილის ძირეული ცვლილება, თუ ამისთვის საკმარისი არ არის შიდა რესრუსი შესაძლოა გამოყენებულ იქნას ე.წ აუთსორს სერვისი პრობლემის დიაგნოსტიკისა და მისი გადაჭრისათვის. მსგავს გამოსავალს უკვე მიმართა არაერთმა დიდმა სამინისტრომ საქართველოში.

მიუხედავად იმისა რომ პრაქტიკულად არ არსებობს კონფერენცია, ღონისძიება თუ შეკრება სადაც პირადად მე აღნიშნულ საკითხს არ ვაფიქსირებ წლიდან წლამდე სამწუხაროდ არაფერი იცვლება. სისტემა კვლავ დაშორებულია უმაღლეს განათლებას. რეალურად ჩემი აზრით მართლმსაჯულების რეფორმა იწყება არა სასამართლოთი ან იუსტიციის უმაღლესი საბჭოთი, არამედ იურიდიული განათლებით. აუცილებელია სასამართლო სისტემა დაუახლოვდეს საუნივერსიტეტო სწავლებას და პირველ რიგში უნდა შეიცვალოს სასამართლოში სტაჟირების სტილი. წლების მანძილზე ამ მხრივ არაფერი შეცვლილა. სტაჟირება ატარებს ძალზე ფორმალიზებულ ხასიათს, სტუდენტთა სტაჟირება ძირითადად შემოიფარგლება ძალზე ტექნიკური სამუშაოს კეთებით და ნაკლებად არის ორიენტირებული პრაქტიკული უნარ-ჩვევების მიცემაზე. სასამართლოში სტაჟრებას გახდეს რეალური, უმჯობესია სტაჟირებაზე მიღებულ იქნას სტუდენტთა შედარებით მცირე ნაკადი, მაგრამ მათი სტაჟირება გახდეს უფრო შედეგიანი, კერძოდ:

- პირველ რიგში უნდა განისაზღვროს ის კომპეტენციები, ის ცოდნა თუ უნარები რომელიც სტუდენტმა უნდა მიიღოს სტაჟირების შედეგად;
- უნდა გაიწეროს ის მეთოდოლოგია რომლის საშუალებითაც სტუდენტმა უნდა შეიძინოს კონკრეტული უნარები;
- სტაჟირების პროცესი უნდა გაიწეროს კონკრეტულ ვადებში;
- უნდა არსებობდეს სისტემა ან/და მეთოდი რომელიც შეაფასებს დაძლია თუ არა სტუდენტმა სტაჟირების პროცესი – ე.ი. მიიღო თუ არა ის ცოდნა რომელიც სტაჟირების ფარგლებში იყო დაგეგმილი.
- სტაჟირების ვადა სტუდნეტებს უნდა ჩაეთვალოთ სტაჟში.

სასწავლო მიზნებითვე, სასურველაი მოხდეს ქვემდგომი ინტსტანციების სასამართლო გადაწყვეტილებების ერთიანი ელექტრონული ბაზის შექმნა, ეს ერთი მხრივ გაზრდის საზოგადოების ნდობას ხოლო მეორე მხრივ მომავალ თაობას დაეხმარება დაეყრდნონ, გამოიყენონ, ისწავლონ არსებული სასამართლო გადაწყვეტილებებით.

და ბოლოს. უნდა ვიცოდეთ რომ არ არსებობს სასმაართლო სისტემის რეფორმაზე უფრო მნიშვნელოვანი საკითხი, სწორედ ამაზეა დამოკიდებული ქვეყნის დემოკრატიული, ეკონომიკური განვითარება, წესრიგი და ადამიანების კეთილდღეობა.